

**XI Encontro ABCP**  
**31 de julho a 3 de agosto, 2018 – Curitiba/PR**

Área temática: ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**QUAL DESENVOLVIMENTO?**  
**ANÁLISE DO DESENHO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NAS CAPITAIS**  
**BRASILEIRAS**

Luciana Leite Lima - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Luciano D'Ascenzi - Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS)

**Resumo:** Este *paper* apresenta uma análise do desenho das políticas públicas de desenvolvimento local produzidas pelos governos municipais de 14 capitais estaduais selecionadas. Para isso, foi delineada uma abordagem analítica a partir de dois conjuntos de categorias extraídas da perspectiva do desenvolvimento endógeno, quais sejam: endogeneidade (nas dimensões: equidade, sustentabilidade e participação) e mecanismos de governança (nas dimensões: participação, consensualidade e gestão mista). Por meio de pesquisa documental, foram coletados dados sobre as políticas e as estruturas organizacionais por elas responsáveis, bem como, sobre os órgãos colegiados de participação social vinculados. Averiguou-se que essas políticas expressavam caráter endógeno no que concernia à priorização de setores, empresas e grupos populacionais com capacidade de agência mais limitada, assim como à previsão de inclusão de uma heterogeneidade de atores nos processos decisórios. Contudo, esses avanços devem ser analisados à luz dos indícios de centralização de poder decisório no executivo e de transparência nos processos de tomada de decisão. Ainda, a dimensão da sustentabilidade surgiu de forma extremamente limitada, demonstrando que impera a reprodução de uma lógica temporal tradicional, de curto e médio prazo.

**Palavras-Chave:** Políticas públicas; Implementação; Desenvolvimento local.

## **Introdução**

Este *paper* apresenta uma análise das políticas públicas de desenvolvimento local empreendidas pelos governos municipais das capitais estaduais brasileiras. O estudo foi motivado por três questões, principalmente.

Primeiramente, seguimos em uma agenda de pesquisa engajada na produção de conhecimento sobre as formas de atuação dos municípios no que tange à formulação e à implementação de políticas públicas. O campo ganhou novo impulso a partir do processo descentralizador promovido pela Constituição Federal, que redefiniu as atribuições dos municípios, ampliando suas responsabilidades em relação às políticas públicas. Nesse movimento, juntamente com a implementação de políticas formuladas e monitoradas pelo governo federal, os municípios passaram a produzir iniciativas especificamente locais. Sobre as primeiras, já temos uma literatura difundida na área de políticas públicas (ver, por exemplo, Souza, 2004; Arretche, 2004, 2010; Lotta, 2015; Bichir, 2016; Frey et al., 2017; Machado; Guim, 2017); mas, no que tange às políticas desenhadas localmente, um território a ser mais explorado.

Seguindo nessa trilha, nos deparamos com a problemática do *desenvolvimento*, que passou a surgir na agenda dos governos municipais no final da década de 1990, consubstanciando a criação de estruturas organizacionais especialmente voltadas ao tema. Tal área de atuação, até a década de 1980, era tipicamente ocupada pelos governos centrais, que operavam uma concepção restrita ao crescimento econômico por meio de planos nacionais, em geral, a partir de perspectivas de desenvolvimento local exógeno. Assim, em um contexto marcado, internamente, pela descentralização; internacionalmente, pela reestruturação econômica internacional; e, teoricamente, pelo reconhecimento de que o desenvolvimento é um fenômeno multidimensional (COELHO, 2000; VÁZQUEZ BARQUERO, 2007); os municípios passaram a reagir a essa *demand*a por meio da formulação e da implementação locais de políticas públicas. Entender como essas experiências se desenrolaram, instigou, também, a realização desta investigação.

A terceira razão que motivou este trabalho é de fundo disciplinar. Pretende-se contribuir para a expansão e o fortalecimento da área de análise da implementação de políticas públicas, tida como pouco explorada no Brasil (FARIA, 2012; MARQUES, 2015). Logo, nos situamos no campo da *policy analysis*, orientado ao estudo de diversas dimensões das políticas públicas, incluindo suas condições de emergência, seu desenho, suas formas de operação e suas consequências para a estrutura e para as dinâmicas sociais. Diante disso, este estudo objetivou compreender as formas de atuação dos municípios no que tange à

*demanda* por desenvolvimento. Para isso, investigaremos o desenho das políticas públicas geradas para encaminhar tal demanda, a partir de lentes analíticas forjadas na literatura em desenvolvimento endógeno. Essa construção será apresentada nos cinco tópicos que seguem. No primeiro, explicitar-se-á a abordagem analítica; no segundo, os procedimentos de pesquisa; no terceiro serão descritos os dados coletados; no quarto faremos uma discussão das informações produzidas na descrição dos dados à luz da abordagem analítica; finalizaremos com uma síntese à guisa de conclusão.

### **Abordagem de análise**

Neste tópico, delinearemos uma abordagem para analisar o desenho das políticas públicas de desenvolvimento local. Faremos isso em dois momentos. Primeiro, localizaremos a análise de desenho de políticas públicas dentro do campo de estudos de implementação. Desse modo, sublinharemos o papel e a relevância dessa dimensão constitutiva das políticas. Em seguida, nos embrenharemos na perspectiva do desenvolvimento endógeno, da qual extrairemos as categorias analíticas.

Por *desenho* entenderemos, inspirados em Majone e Wildavsky (1984) e Howlett (2011), o conjunto de elementos que delineiam a política, traçando sua estrutura e dinâmica. Mais precisamente, essa visão lança luz sobre a relação complexa entre objetivos abstratos e os instrumentos de sua implementação, assumindo a intrínseca mediação do contexto.

Nesse sentido, o estudo do desenho das políticas oferecerá uma rota para a compreensão dos processos de implementação, já que é admitida sua influência. Essa, no entanto, se dará de forma indireta, conforme outros já frisaram (MAJONE; WILDAVSKY, 1984; GOGGIN ET AL., 1990; WILDAVSKY, 2007; BASTIEN, 2010; HILL; HUPE, 2014; PETERS, 2015). Ou seja, os elementos que balizam a política, como: uma dada concepção do problema social, os objetivos, os campos e os instrumentos de ação, a identificação dos atores envolvidos e etc., funcionarão como orientações gerais, sempre dependentes dos contextos locais de ação.

Na base dessa ideia está o convite de Majone e Wildavsky (1984) para pensar a *policy* como um conjunto de disposições, que funcionarão como ponto de partida para um processo de experimentação. Aqui, o plano existe como potencialidade, e sua realização depende de *qualidades intrínsecas* e circunstâncias externas. Tal aceção pode ser sincronizada com a seguinte definição de implementação: um processo de apropriação de uma ideia, que é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos locais de ação. Esta definição nos permite tratar a *policy* como uma das categorias explicativas da implementação, sendo ela mesma uma etapa de um esforço amplo de transformação de uma ideia em ação.

Temos, desse modo, a demarcação do objeto de estudo. Passemos, então, às dimensões de análise.

O esquema analítico proposto mobilizará categorias desenhadas a partir da literatura em desenvolvimento endógeno. Essa nos fornecerá os componentes fundamentais que orientam as políticas nesta temática. Assim, analisaremos as iniciativas com base nas especificidades do campo de atuação, conforme segue. Partiremos da seguinte definição de *desenvolvimento endógeno*: um processo de mudança social, por meio da utilização do potencial de desenvolvimento existente no território (o que inclui a capacidade de endogeneizar oportunidades e recursos externos), com vistas a responder aos problemas sociais percebidos pelos atores, e promover o incremento do bem-estar da população (VÁZQUEZ BARQUERO,

2007; ALBURQUERQUE, 2004)<sup>1</sup>.

Tal definição nos oferece uma concepção de desenvolvimento, ao mesmo tempo, ampla e aberta à especificidade; que integra os diversos aspectos da sociabilidade, mostrando-se, assim, alinhada às visões contemporâneas que salientam o caráter multidimensional desse tipo de processo de transformação social (ALBUQUERQUE; ZAPATA, 2010). Essas questões estão intimamente relacionadas com outro elemento: a centralidade dos agentes locais, em seus esforços, necessidades, capacidades e interesses.

Disso desprendemos um elemento basilar: a *endogeneidade*. Ela consiste no princípio de que as decisões relativas às mudanças sociais desejadas para a localidade sejam tomadas a partir do interesse dos atores locais, que conviverão com as consequências da ação pública correspondente. Logo, destaca a capacidade das localidades para adotar sua própria estratégia (o que deve ser mudado) de desenvolvimento, e levar a cabo as ações necessárias para alcançar os objetivos definidos. Isto é, a endogeneidade enfoca o poder de agência das comunidades locais.

Para fins de operacionalização analítica, seguiremos Docampo (2007) e desdobraremos o caráter endógeno em três dimensões: equidade, sustentabilidade e participação.

A *equidade* abarca e contextualiza a relação entre igualdade e justiça, correspondendo ao incremento das capacidades de agência, com maior potencial junto aos atores mais vulneráveis. No que tange às políticas públicas, tratar-se-ia do estabelecimento de foco, em uma visão de justiça social (ver Farah, 2004; Kerstenetzky, 2006). A *sustentabilidade*, por seu turno, é referenciada em termos da reprodução indefinida de cadeias funcionais relevantes; é uma categoria que atenta para a superação da temporalidade tradicional, para além do longo prazo: dirige o olhar para as futuras gerações. Por fim, a *participação* lança luz sobre a heterogeneidade dos interesses envolvidos no processo de mudança. Em termos gerais, esse conjunto visa à verificação do grau de aderência das políticas à realidade local.

De forma complementar e interseccionada, derivamos, ainda, a categoria *mecanismos de governança*, que nos permitirá investigar as possibilidades e os limites dos espaços de concertação, entre os diversos atores, nos processos a propósito das políticas de desenvolvimento. Aqui acompanhamos Evans (2004) e Tapia (2005). Evans destaca que o desenvolvimento é um objetivo agregador, pois compartilhado pelos diversos atores, sendo sua consecução dependente dos recursos dispersos entre eles: “nenhum [ator] pode implementar o projeto sozinho e cada um contribui com alguma coisa para sua realização” (p.67). De forma mais específica, Tapia destaca dois princípios das políticas de desenvolvimento descentralizadas: “o local como unidade básica do desenvolvimento socioeconômico e a opção por uma estratégia concertada de tipo *bottom-up*, que mobiliza o conjunto de atores sociais pertencentes ao território” (p. 136). Com efeito, os *mecanismos de governança* têm relação com as estruturas e as dinâmicas por meio das quais as interações entre os atores ganham corpo. Destes fundamentos, retiramos três dimensões analíticas: participação, consensualidade e gestão mista.

A *participação* aparece novamente, demonstrando sua centralidade nesta concepção de desenvolvimento. Se na endogeneidade era ressaltada a dimensão da heterogeneidade dos atores; aqui, sua importância relaciona-se à normatividade ensejada pela política. Isso, no sentido de estabelecer a

---

<sup>1</sup> Revisão bibliográfica da literatura em desenvolvimento endógeno foi feita em Lima e D'Ascenzi (2018).

relação entre os agentes mapeados, isto é, a explicitação de mecanismos coercitivos ao comportamento, qualificando os papéis daquela heterogeneidade em vista aos processos decisórios. Por sua vez, a *consensualidade* tange à consecução de uma lógica sistêmica, em contraposição à lógica de soma zero. Desse modo, analisa-se os mecanismos de manejo de conflitos, de estabelecimento de prioridades e de produção de objetivos. Refere-se, então, aos processos de decisão estratégica ou, ainda, de construção hegemônica. Já a *gestão mista* diz respeito ao ordenamento tático da ação coletiva, observada em termos de instrumentos de coordenação e de integração, abarcando a divisão de tarefas e prerrogativas. Em última análise, essa categoria examina as possibilidades de ganhos sinérgicos provenientes da ação coletiva, prevenindo ocorrências deletérias.

Em síntese, nosso esquema analítico se assenta em dois conjuntos de categorias, cada um decomposto em três dimensões: *endogeneidade* (equidade, sustentabilidade e participação) e *mecanismos de governança* (participação, consensualidade e gestão mista). O primeiro conjunto permitirá analisar o grau de aderência das políticas públicas aos contextos locais; o segundo, possibilitará investigar em que nível as estruturas e os processos organizacionais refletem tal especificidade.

Para finalizar, é apropriado salientar dois fundamentos da perspectiva do desenvolvimento endógeno, base do esquema, porque deixam marcas nos resultados: a ênfase e a valorização do papel das comunidades locais nos processos das políticas públicas; e o entendimento de que a promoção de *desenvolvimento*, conforme definido pelos atores, dependeria da manifestação do caráter endógeno nos processos decisórios e nas políticas. Nessa literatura, essas questões não indicam isolacionismo ou desprezo ao contexto, como alguns sugerem (ver, por exemplo, Braga, 2002). Pelo contrário, trata-se de incluir a agência de atores que, por vezes, são subestimados. Nessa linha, encontramos referências à integração de diferentes agentes nos processos constituintes de iniciativas voltadas a esse tipo de mudança social (BUARQUE, 1999; AMARAL FILHO, 2001; TAPIA, 2005; LLORENS, 2007).

### **Procedimentos de pesquisa**

Este é um estudo exploratório, porque pretende produzir informações sobre as políticas de desenvolvimento local em municípios selecionados. Também é descritivo, uma vez que apresentará um retrato (ou uma exposição) dessas políticas públicas a partir dos elementos de seus respectivos desenhos. E é hipoteticamente explicativo, pois assume-se que uma dada configuração de desenho das políticas públicas produzirá determinados resultados em termos de desenvolvimento.

A seleção das políticas analisadas se deu da seguinte forma. Em primeiro lugar, identificamos as capitais estaduais que criaram estruturas organizacionais especificamente voltadas para a produção de políticas de desenvolvimento local. Em seguida, mapeamos as políticas capitaneadas pelas organizações escolhidas e coletamos dados sobre seu conteúdo, objetivos, instrumentos de implementação e beneficiários. De forma conjunta, identificamos os órgãos colegiados de participação social que atuavam nas políticas em foco. Nesse nível, operacionalizamos um estudo de casos múltiplos. Ainda, para fins de esclarecimento, entenderemos que cada política pública de desenvolvimento local corresponderia ao conjunto de programas e ações capitaneadas pela organização municipal estatal específica.

Em relação à coleta de dados, executamos uma pesquisa documental. Os dados utilizados foram provenientes de normas formais (fonte predominante), material de divulgação das políticas e notícias (veiculadas pelas prefeituras e por jornais locais e nacionais). A coleta foi realizada *on line* entre agosto

de 2017 e maio de 2018.

Por fim, foi realizada análise de conteúdo. Para isso, o material foi tratado com o auxílio do software NVivo, junto ao qual, criamos categorias iniciais para as políticas: objetivos, campos de atuação, instrumentos, beneficiários; e para os órgãos colegiados de participação social: campos de atuação, atores, regras decisórias, previsão de transparência.

### Descrição dos dados

Neste tópico, investigaremos as políticas públicas de desenvolvimento local instituídas nas capitais estaduais brasileiras. Como forma de apresentar a análise descritiva desses dados, utilizaremos as categorias delineadas previamente como eixo organizador. Seguindo daí, exploraremos as políticas a partir: de seus campos de atuação privilegiados, da forma como é tratada a dimensão da sustentabilidade, bem como, da focalização setorial e de beneficiários. Em seguida, atentaremos para as possibilidades de participação social na elaboração e na implementação dessas iniciativas por meio do exame dos órgãos colegiados de participação vinculados.

Para identificar as políticas públicas de desenvolvimento local, nosso primeiro passo foi mapear as capitais que mantinham, em sua estrutura organizacional, secretarias exclusivamente voltadas à produção desse tipo de iniciativa. Encontramos tais órgãos em 14 municípios: Belo Horizonte, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Macapá, Palmas, Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Luís, São Paulo, Teresina e Vitória. Teresina possuía duas secretarias que se encaixavam em nosso recorte. Assim, temos 14 municípios e 15 organizações ao todo. Dessas, 12 seriam administração direta; uma, sociedade de economia mista (Curitiba); uma, serviço social autônomo (São Paulo) e; uma, empresa pública municipal (Vitória). Sendo a mais antiga, a Companhia de Desenvolvimento de Vitória, criada em 1980; as demais foram instituídas entre 1999 e 2017.

Quadro 1- Organizações estatais municipais voltadas à produção de políticas públicas de desenvolvimento local nos municípios selecionados

Município	Sigla	Organização	Norma de criação	Ano	Atualização da norma	Ano
Belo Horizonte	BH	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	Lei n. 10.101	2011	Decreto n. 16.679	2017
Campo Grande	CG	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e de Ciência e Tecnologia	Lei n. 4.722	2009	Lei n. 5.793	2017
Cuiabá	CUI	Secretaria Municipal de Agricultura, Trabalho e Desenvolvimento Econômico	Lei Complementar n. 119	2004	Lei Complementar n. 434	2017
Curitiba	CUR	Agência Curitiba de Desenvolvimento S/A	Lei n. 12.439	2007	-	-
Florianópolis	FLO	Secretaria Municipal de Turismo, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico	Lei Complementar n. 348	2009	Lei Complementar n. 596	2017
Fortaleza	FOR	Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico	Lei n. 8.283	1999	-	-
Macapá	MAC	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	Lei n. 033*	2005	-	-
Palmas	PAL	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Emprego	Lei n. 1.492	2007	Lei n. 2.299	2017
Porto Alegre	POA	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	Lei Complementar n. 810	2017	-	-
Rio de Janeiro	RJ	Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Inovação	Decreto n. 42.719	2017	Decreto n. 43.127	2017
São Luís	SL	Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico	Lei n. 4.497	2005	Lei n. 4.879	2007
São Paulo	SP	Agência São Paulo de Desenvolvimento	Lei n. 15.838	2013	Decreto n. 54.661	2013
Teresina	TE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo (Semdec)	Lei Complementar n. 2.959	2000	Lei Complementar n. 4.359	2013
		Secretaria Municipal de Economia Solidária (Semest)	Lei Complementar n. 4.359	2013	-	-
Vitória	VIT	Companhia de Desenvolvimento de Vitória	Lei n. 2.669	1980	Estatuto Social Consolidado	2016

Fonte: elaboração própria.

\* A norma não está disponível de forma *on line*.

Essas organizações, doravante também chamadas de secretarias, possuem atribuições diversas, como planejar, coordenar, articular atores, elaborar estudos, executar e etc. Especificamente, no que nos interessa, viu-se que 12 delas possuíam incumbências no domínio da formulação de políticas, com exceção das agências de Curitiba e de São Paulo; e todas poderiam agir na implementação. Em relação à avaliação das políticas, apenas Belo Horizonte citava tal atividade na lista de competências de sua secretaria.

A partir de tais competências, as políticas públicas estariam dirigidas aos seguintes objetivos: (1) todas as secretarias apontaram pelo menos uma finalidade relacionada ao fomento das atividades produtivas (atração de empresas, captação de investimento, qualificação das empresas existentes, oferta de infraestrutura); (2) sete delas abordaram a geração de emprego/renda/trabalho; e (3) cinco, a qualificação profissional. Em termos de setor de atividade econômica, dois se destacaram: ciência, tecnologia e inovação, aparecendo como foco de esforços em 11 organizações; e turismo, presente nas normas de seis secretarias.

Dada a natureza dos dados, as possíveis áreas de ação das secretarias são abrangentes. Por exemplo: a secretaria de Belo Horizonte volta-se à promoção e fomento da indústria, comércio e dos serviços; a de Fortaleza, ao fortalecimento dos segmentos do comércio, indústria, serviços, trabalho, tecnologia, turismo e da habitação; a de Palmas, ao desenvolvimento da indústria, comércio, serviços, agroindústria e incubadoras sociais.

Não obstante, encontramos quatro secretarias que manifestaram algum nível de focalização em suas iniciativas. É o caso de Florianópolis, que priorizou os setores turístico, pesqueiro e aquicultura. Todos setores relevantes para a economia do município e alinhados à percepção de uma “vocação” insular. Também a agência de São Paulo, que dirige esforços às micro, pequenas e m dias empresas, assim como às cooperativas. Dentro desse recorte, as a es estariam voltadas   qualifica o da gestão das empresas,   difusão da inova o como forma de incrementar a competitividade, aos setores da tecnologia da informa o e comunica o e da economia criativa. Essa última   priorizada, ainda, pela Secretaria de Economia Solidária de Teresina. Por fim, a agência de Vitória, elegeu a inova o tecnológica como forma de promover o desenvolvimento.

No que tange   aten o   temporalidade das mudanças e/ou das iniciativas, nos aproximando da *sustentabilidade*, somente Florianópolis dedicou alguns incisos   temática da questão ecológica:

VII - promover, por intermédio de políticas públicas, a inova o e a cidadania para o desenvolvimento econ mico sustentável do Município, com ênfase na dignidade do cidadão;

VIII - executar projetos e programas que sejam economicamente viáveis, socialmente justos e ecologicamente corretos;

IX - planejar, formular e normatizar, de forma desconcentrada, as políticas de desenvolvimento econ mico sustentável, recursos ambientais e saneamento;

X - fomentar e incentivar investimentos no Município, em áreas e setores estratégicos para o desenvolvimento econ mico sustentável [...] (FLORIANÓPOLIS, 2017, p. 27).

Em geral, as normas não indicavam perspectivas temporais, ou mesmo, as mudanças sociais geradas pelos esforços empreendidos. Toma-se o *desenvolvimento* com fim almejado, possivelmente, apoiando-se no entendimento positivo que lhe   atribuído coloquialmente. Do mesmo modo, não tensionam a rela o entre as necessidades humanas e os recursos sociais.

Como seria de se esperar, esse tipo de norma não especifica as formas de opera o dessas determina es. Todavia, das quinze organiza es estudadas, sete prescreveram algum tipo de intera o como meio para atingir os objetivos definidos. Parcerias público-privadas, intersetorialidade e articula o com atores públicos e privados foram os instrumentos mais citados, conforme segue.

As normas de Campo Grande e Teresina (Semest) indicaram a articula o entre atores públicos e privados. Em Curitiba e no Rio de Janeiro há ênfase” nas parcerias público-privadas. Florianópolis, além de mencionar tais parcerias, determina que as políticas de desenvolvimento deveriam ser planejadas de forma desconcentrada. A normatiza o de Fortaleza estabelecia que as a es da secretaria deveriam

ser articuladas com outras organizações públicas e privadas, “garantindo intersectorialidade”, bem como integradas com a região metropolitana. Palmas inseriu as parcerias e a articulação em ações pontuais: intermediação de mão-de-obra e na política de microcrédito.

Com essas informações, é possível formar um retrato das secretarias de desenvolvimento, e das diretrizes que informariam a elaboração e a implementação das políticas públicas sob responsabilidade das mesmas. Seguimos, então, ao exame dessas. Faremos isso, explorando dois níveis, o dos programas e o da sua tradução em ações.

Quadro 2- Programas atribuídos às secretarias selecionadas nos respectivos Planos Plurianuais (2018-2021)

Município	Programas
<b>Belo Horizonte</b>	Relações Internacionais
	Fomento ao Turismo de Lazer, Eventos e Negócios
	Articulação do Planejamento do Desenvolvimento Socioeconômico
	Fomento ao Desenvolvimento Econômico
<b>Campo Grande</b>	Qualificação, Profissionalização e Emprego
	Fomento ao Desenvolvimento Econômico Integral, Equilibrado e Sustentável
<b>Cuiabá</b>	Fomento ao Trabalho, Emprego e Renda
	Desenvolvimento da Agricultura e Melhoria do Abastecimento
<b>Curitiba</b>	Viva Curitiba Tecnológica
<b>Florianópolis</b>	Turismo
<b>Fortaleza</b>	Empreendedorismo e Sustentabilidade de Negócios
	Atração de Investimentos e Projetos Estruturantes
	Fortaleza Cidade com Futuro
	Trabalho, Qualificação Profissional, Emprego e Renda
<b>Macapá</b>	Desenvolvimento de Ambientes de Inovação
	Plano não atribui programas à secretaria.
<b>Palmas</b>	Economia Empreendedora e Inovação
	Empreendedorismo
<b>Porto Alegre</b>	Cidade Aberta
<b>Rio de Janeiro</b>	Restaurantes Populares
	Inova Rio
	Capacita Rio
	Empreendedorismo Social Carioca
	Economia do Futuro
<b>São Luís</b>	Patrimônio Histórico
	Desenvolvimento Econômico
	Trabalho e Renda
	Novas Moradias, Urbanização e Regularização Fundiária
<b>São Paulo</b>	Plano não atribui programas à agência.
<b>Teresina</b>	<i>Semdec</i> : Desenvolvimento Econômico e Turismo Sustentável
	<i>Semest</i> : Implantação da Economia Criativa e Solidária
<b>Vitória</b>	Trabalha VIX
	Desenvolvimento do Turismo
	Empreendedorismo, Economia Criativa e Inovação
	Desenvolvimento Econômico Sustentável

Fonte: elaboração própria.

Para identificar os programas sob responsabilidade das secretarias, recorreremos aos Planos Plurianuais municipais, nos quais encontramos, ao todo, 33 programas atribuídos, como se vê no quadro 2.

Observando as áreas de atuação que os programas promoviam, detectamos duas que receberam mais atenção. Em primeiro lugar, oito secretarias destacaram o *fomento das atividades produtivas*, envolvendo: a melhoria do ambiente de negócios, a atração de investimentos, o incremento da gestão de negócios e a formalização de empreendimentos. Em segundo lugar, seis elencaram a área do *trabalho*, abarcando: qualificação e geração de emprego e renda. Pertinente salientar que esses dois grupos estão inter-relacionados, não por acaso aparecendo novamente entre as prioridades, seguindo a constatação feita na análise das competências das secretarias. Temos, com isso, um quadro das áreas de ação comumente atreladas à ideia de desenvolvimento nas capitais.

No que tange ao foco, dois se sobressaíram. Se considerarmos uma focalização em *grupos populacionais vulneráveis*, apenas Rio de Janeiro e Vitória definiram prioridades: população em situação de vulnerabilidade social, jovens, pequenos empreendedores nas áreas menos favorecidas economicamente e população excluída do mercado de trabalho. Se tratarmos em termos de *setores da economia*, os focos foram: turismo (BH, FLO, FOR, TE- Semdec, VIT), tecnologia e inovação (CUR, FOR, RJ, VIT), principalmente; em seguida, economia criativa (TE- Semest, VIT) e agricultura (CUI).

Da perspectiva da sustentabilidade, novamente, não há elementos que sugiram zelo pela questão temporal geracional, diretamente. Há atenção à reprodução funcional, percebida nos focos tratados, por exemplo, mas não à sua sustentabilidade. Salienta-se que os termos *sustentável/sustentabilidade* são usados nos nomes ou nos objetivos dos programas; entretanto, não se especifica a abordagem/concepção/dimensão da qual tratam, tampouco suas consequências nas políticas.

Todas essas ideias incorporadas aos programas, ganham concretude por meio das ações, que constituem o nível de maior operacionalidade numa estrutura de decomposição de política pública. Entende-se, por isso, um processo de desdobramento de uma ideia em ação: desde uma diretriz geral até iniciativas pontuais e concretas. Nesse esquema, a ação estaria na base do processo, correspondendo ao último elo na cadeia de operacionalização de uma política.

Para identificar as ações por meio das quais os programas das secretarias seriam implementados, partimos de uma comparação entre as que foram atribuídas nos PPAs e as que eram apresentadas nas páginas na internet das secretarias. Desse trabalho ressaltamos duas questões.

Primeiro, os nomes das ações não eram iguais nas duas fontes. Poderíamos imaginar alguma relação em virtude dos campos de atuação, mas não há identificação clara. Somente três capitais possuem ações com nomes iguais nas duas fontes: Curitiba (uma ação), Rio de Janeiro (três ações) e Vitória (três ações). Portanto, o PPA não ofereceu uma aproximação confiável das ações que seriam empreendidas nas organizações estudadas. Tal documento parece funcionar como um *guarda-chuva*, exibindo uma listagem de iniciativas amplas o suficiente para que muitas ações possam ser encaixadas. Por exemplo, o PPA de Belo Horizonte elenca como ação: “ações de qualificação, profissionalização e emprego”; o de Cuiabá: “atração de investimentos”; no de Florianópolis: “promoção do destino turístico”; o do Rio de Janeiro: “apoio a inovação e criatividade”. Considerando o lugar da ação na estrutura de decomposição, o que se percebeu nos PPAs foi uma mistura entre estratégico, tático e operacional, onde ações podem ser tão abrangentes quanto programas. Outrossim, estamos cientes da prática de “inserir ações no PPA para abrir espaço no orçamento”<sup>2</sup>.

Segundo, em relação à publicização das ações em páginas oficiais na internet, temos o seguinte quadro. Somente quatro capitais mantinham páginas com informações claras e suficientes sobre suas ações: Curitiba, Fortaleza, São Paulo e Vitória. Quatro não ofereciam qualquer informação: Macapá, Palmas, São Luís e Teresina. As demais disponibilizavam algumas informações de forma não sistemática e insuficientes para esclarecer suas atividades. Ilustrativamente: a secretaria do Rio de Janeiro apresentava uma lista de ações sem conteúdo ou *link*; o mesmo, em Campo Grande. Por conseguinte, nos casos de carência de dados, as ações apresentadas aqui foram coletadas em notícias veiculadas pela prefeitura e

---

<sup>2</sup> Relato proferido por gestor público por ocasião de curso de capacitação ministrado pela autora.

por jornais locais e nacionais. De forma geral, é bastante tortuosa a tarefa de descobrir o que essas organizações fazem. Logo, estamos cientes das limitações de tal forma de busca.

Ainda assim, tal processo resultou na identificação de 119 ações que estariam sendo executadas pelas secretarias. O quadro 3 sistematiza tais ações a partir dos elementos centrais do desenho de políticas públicas: objetivos, instrumentos e beneficiários.

Quadro 3- Ações executadas pelas secretarias selecionadas e elementos de seu desenho

Município	Ações	Objetivos identificáveis		Instrumentos identificáveis		Beneficiários identificáveis	
	Quant.	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Belo Horizonte	5	1	20	5	100	4	80
Campo Grande	8	4	50	4	50	2	25
Cuiabá	4	3	75	4	100	1	25
Curitiba	11	8	73	11	100	5	45
Florianópolis	4	1	25	3	75	3	75
Fortaleza	17	13	76	17	100	16	94
Macapá	-	-	-	-	-	-	-
Palmas	9	4	44	9	100	3	33
Porto Alegre	19	13	68	19	100	13	68
Rio de Janeiro	21	10	48	17	81	8	38
São Luís	2	2	100	2	100	2	100
São Paulo	9	5	56	8	89	8	89
Teresina- <i>Semdec</i>	2	2	100	2	100	0	0
Teresina- <i>Semest</i>	4	4	100	4	100	4	100
Vitória	4	3	75	4	100	3	75
<b>Total</b>	<b>119</b>	<b>73</b>	<b>61</b>	<b>109</b>	<b>92</b>	<b>72</b>	<b>61</b>

Fonte: elaboração própria

No tocante aos objetivos, constatou-se que 46 ações (39%) não os esclareciam, isto é, o texto informativo disponibilizado não continha qualquer indicação de finalidade. Percebe-se que é recorrente, entre as capitais estudadas, a afirmação de que esforços foram realizados sem, no entanto, revelar o objetivo que os justificaria e os guiaria.

A situação melhora quando nos movemos para os instrumentos de implementação. Eles só não foram detectados nos dez casos em que não havia qualquer informação sobre a ação (8%). No total, foram encontrados 111 instrumentos nas 109 ações que os explicitavam.

Nesse ponto, é relevante ressaltar que, idealmente, a escolha dos instrumentos de ação deve ser orientada pelos objetivos (PETERS, 2015; HOWLETT, 2011; OLLAIK; MEDEIROS, 2011). Entretanto, como vimos, os objetivos estão ausentes em mais de um terço das ações. Isso pode indicar que, nesses casos, a definição dos instrumentos esteja sendo conduzida a partir de outros critérios, como as capacidades já estabelecidas nas organizações ou as iniciativas pré-existentes; conformando um processo de descolamento dos objetivos gerais e de reforço e reprodução das rotinas preexistentes. Dinâmicas já sublinhadas em Rourke (1976) e Wilson (2000).

Para explorar os instrumentos, os classificamos em três grandes grupos: que mobilizam recursos

financeiros do Estado, que dependem de provisão direta de bens e serviços e que envolvem produção e disseminação de informações. Essa agregação está baseada em Bruijn e Hufen (1998), que destacam que os três tipos mais importantes de instrumentos são os regulatórios, os incentivos financeiros e a transferência de informação; bem como, na classificação NATO de Hood, reconhecida como uma das mais influentes (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; PETERS, 2015), a qual elenca ferramentas baseadas na informação (*nodality*), na autoridade, nos recursos financeiros (*treasure*) e na organização. Os tipos de instrumentos privilegiados podem nos oferecer uma aproximação da concepção de desenvolvimento submersa nessas políticas (LUCIO et al., 2017).

Quadro 4 – Tipos de instrumentos de implementação mobilizados nas ações\*

Tipos de instrumentos		quant.
Provisão de bens e serviços	apoio e promoção da atividade produtiva	48
	trabalho/emprego	15
	outros	11
	<b>total</b>	<b>74 (67%)</b>
Recursos financeiros	incentivo fiscal	8
	financiamento	7
	compras públicas	2
	patrocínio	1
	<b>total</b>	<b>18 (16%)</b>
Produção e disseminação de informações	negócios/trabalho	6
	propaganda turística	4
	ciência	2
	leis	1
	economia solidária	1
	institucional	1
	<b>total</b>	<b>15 (14%)</b>

Fonte: elaboração própria

\* Foram identificados 111 instrumentos nas 109 ações que os explicitavam, quatro deles não foram apresentados no quadro, sendo descritos ao longo do texto.

Observando o quadro 4, nota-se que categoria mais acionada pelas secretarias foi a “provisão direta de bens e serviços”, instrumento presente em 67% das ações. Neste grupo receberam destaque as ferramentas voltadas ao *apoio e promoção da atividade econômica* como: provimento de infraestrutura, assessoria e consultoria, disponibilização de espaço para desenvolvimento de atividades, capacitação gerencial, assistência técnica, orientação em relação à legislação (formalização, tributos, regulamentações específicas etc.), organização de eventos para comercialização (de produtos da economia solidária, por exemplo), disponibilização de informações para fomentar trocas e promover a formação de redes de contatos. Além dessas, foram acionadas ferramentas de intervenção no mercado de trabalho, agrupadas na categoria *trabalho/emprego*: intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional, oferta de meios de produção (carrinhos de pipoca e máquinas de costura, por exemplo). Foi nesta categoria que encontramos uma das raras menções à operacionalização de programas do governo federal: por meio do Sine.

O segundo grupo de instrumentos mais recorrentes, presente em 16% das ações, é o que mobiliza os “recursos financeiros do Estado”, aqui temos os *incentivos fiscais*, principalmente, para atração de empresas e catalisação de parques tecnológicos, distritos industriais e incubadoras de empresas. Por sua vez, os *financiamentos* tomam a forma de bolsas para pesquisadores, de auxílio para estudantes realizarem cursos, para mulheres empreendedoras, para promoção de eventos e operacionalização de

pequenos negócios.

No terceiro grupo, “produção e disseminação de informações”, foram reunidas iniciativas que, além de informativas, pretendiam promover algum grau de convencimento, como persuadir a aquisição de produtos da economia solidária ou a divulgação de informações sobre a facilidade ou atratividade da cidade para fazer turismo e negócios. Além desses três tipos gerais, encontramos, de forma residual, instrumentos que utilizavam a regulação (RJ: Lei da Inovação; SP: produção de regras para operacionalização do Estatuto das microempresas e empresas de pequeno porte; e POA: atividades de fiscalização do Procon) e a reorganização de processos (CUR: revisão de rotinas internas).

O terceiro elemento do desenho das políticas a ser perscrutado refere-se aos beneficiários das ações, o quadro 5 sistematiza sua variedade interna. Nas 72 ações que os explicitavam, havia destaque para os pequenos negócios e para os grupos de baixa renda e vulneráveis, o tipo de focalização com potencial de gerar equidade.

Quadro 5 – Tipos de beneficiários das ações

Setor/grupo	Ações	Capitais
	quant.	quant.
Micro e pequenos empreendedores/empresas	30	8
População de baixa renda/situação de pobreza/vulnerabilidade	14	5
Empresas na área de tecnologia/ inovação	9	6
Turismo	7	3
Mulheres empreendedoras	3	3
Estudantes	2	2
Economia Criativa	1	1
Empreendedores com deficiência visual	1	1
Estrangeiros	1	1
Instituições de ensino	1	1
Jovens	1	1
Mestres e Doutores	1	1
Servidores públicos	1	1
<b>Total</b>	<b>72</b>	<b>-</b>

Fonte: elaboração própria

Cinco capitais apresentaram focalização mais persistente, ou seja, que se manifestava de forma complementar no conjunto das ações:

- a) Curitiba, nos microempreendedores e nas empresas de tecnologia e inovação;
- b) Fortaleza, nos pequenos empreendedores e na população de baixa renda;
- c) a Semest de Teresina, nos pequenos empreendedores de baixa renda;
- d) São Paulo, nas pequenas e microempresas;
- e) Vitória, nas empresas de tecnologia e inovação.

Em relação ao foco, os dados do quadro 5 reforçam o que foi constatado anteriormente: a focalização promovida nessas políticas gira em torno de setores de atividades econômicas, de tamanhos de empresas e de grupos vulneráveis. Com efeito, como vimos, isso se distribui de forma desigual entre as secretarias.

Levando o olhar para a *sustentabilidade*, quatro capitais citaram termos relacionados, embora sem estabelecer uma definição específica. Fortaleza elencou duas iniciativas voltadas à sustentabilidade de empreendimentos: uma, com foco nas pequenas empresas, e outra, nos jovens empreendedores. Palmas apresentou uma ação que relaciona a integração de políticas públicas, na área de apoio aos trabalhadores de baixa renda, com a sustentabilidade das mesmas. Teresina abordou a sustentabilidade das comunidades de matriz africana por meio do desenvolvimento de suas atividades produtivas. Vitória

indicou estímulo à aplicação de tecnologias sustentáveis em seu parque tecnológico.

Até agora, observamos as políticas públicas de desenvolvimento local a partir de elementos de seu desenho: campos de atuação, prioridades, objetivos, instrumentos e beneficiários. Daqui em diante, voltaremos o olhar para os órgãos colegiados de participação social que, vinculados às secretarias, possuiriam atribuições concernentes à definição daquelas políticas. Nos aproximaremos, desse modo, da categoria participação, nas dimensões da heterogeneidade e da normatividade, bem como da consensualidade e da gestão mista.

Quadro 6 – Órgãos colegiados de participação social vinculados às secretarias e políticas públicas em foco

Município	Órgãos	Norma de criação	Ano	Regimento Interno	Ano
<b>Belo Horizonte</b>	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	Lei n. 7.638	1999	Decreto n. 13.697	2009
	Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor	Lei n. 7.568	1998	-	-
	Conselho Municipal de Turismo	Lei n. 10.823	2015	-	-
	Comissão Municipal de Emprego	Decreto n. 16.158	2015	Regimento Interno	2012
<b>Campo Grande</b>	Conselho Municipal de Indústria, Comércio e Serviços	Lei n. 4.622	2008	-	-
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	Lei Complementar n. 29	1999	-	-
	Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia	Lei n. 4.404	2006	-	-
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável	Lei n. 4.477	2007	-	-
<b>Cuiabá</b>	Conselho Municipal de Desenvolvimento Agrícola	Lei Orgânica do Município	1990	-	-
	Conselho Municipal do Trabalho	Decreto n. 5.359	2013	Resolução n. 001	2013
<b>Florianópolis</b>	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural	Lei n. 4.100	1993	-	-
	Conselho Municipal de Inovação	Lei Complementar n. 432	2012	Decreto n. 10.315	2012
	Conselho Municipal de Turismo	Lei n. 3.741	1992	Decreto n. 5.037	2007
<b>Fortaleza</b>	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	Lei n. 10.625	2017	-	-
<b>Macapá</b>	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural	-	-	-	-
<b>Palmas</b>	Conselho de Inovação e Desenvolvimento Econômico	Lei n. 2.024	2014	-	-
	Conselho Municipal de Economia Solidária	Lei n. 2.026	2014	-	-
<b>Porto Alegre</b>	Fórum de Governança Local do Turismo	-	-	-	-
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental	Lei Complementar n. 434	1999	Regimento Interno	2014
	Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia	Lei Complementar n. 367	1996	Regimento Interno	2001
	Comitê Municipal de Economia Criativa	Decreto n. 18.422	2013	-	-
	Fórum Permanente de Dirigentes das Instituições de Ensino Superior	Decreto n. 19.000	2015	Decreto n. 19.125	2015
	Conselho Municipal de Defesa do Consumidor	Lei Complementar n. 563	2007	-	-
<b>Rio de Janeiro</b>	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Solidário	Decreto n. 44.033	2017	-	-
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural	Lei n. 3.097	2000	Decreto n. 19.915	2001
	Conselho Municipal de Desenvolvimento	Decreto n. 8.582	1989	-	-
<b>São Luís</b>	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social	Lei n. 5.799	2013	Regimento Interno (minuta)	sd
<b>Teresina-Semdec</b>	Conselho Municipal de Turismo	Lei Complementar n. 4.191	2011	-	-
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	Lei n. 2.528	1997	-	-
	Conselho Municipal de Emprego	Lei n. 4.756	2015	-	-
<b>Vitória</b>	Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia	Lei n. 3.763	1991	*	-

Fonte: elaboração própria.

\* Acesso ao regimento só pessoalmente.

O quadro 6 expõe os 32 órgãos colegiados de participação associados às secretarias de desenvolvimento, doravante também chamados de conselhos. Esses não foram encontrados nas agências de Curitiba e de São Paulo, nem na Secretaria de Economia Solidária de Teresina.

Chama a atenção a quantidade de conselhos que possuem regimento interno, 11 (34%), apontando baixo

grau de transparência nos processos decisórios. Aliás, desses o de São Luís é uma minuta, que tem marcas de texto inacabado e não informa a data de elaboração, e o de Vitória só pode ser consultado pessoalmente.

Seguindo nessa questão da transparência, durante o processo de busca dos dados, foi possível averiguar a situação da disponibilização *on line* de informações nas páginas na internet das secretarias. Constatou-se que dos 32 órgãos identificados, nove logravam possuir *alguma* informação acessível. Esses conselhos estavam localizados: quatro em Porto Alegre; dois em Campo Grande; e um em Belo Horizonte, Florianópolis e São Luís. As informações ofertadas eram: alguma das normas para *download*, lista dos membros atuais, breve texto informativo, atas de reuniões e agenda de reuniões. O único conselho que ofereceu todas as informações elencadas de forma *on line* foi o de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre.

Atentando para as atribuições desses conselhos, vê-se que poderiam agir nas diversas dimensões das políticas. Em virtude da ausência de dados, não foram incluídos na análise: o conselho de Macapá, o de Desenvolvimento Econômico e Solidário (RJ) e o Fórum de Turismo (POA). Assim, dos 29 conselhos que publicizaram dados sobre suas atribuições, 25 (86%) deteriam competência para formular políticas; 17 (59%) poderiam tomar parte nos processos de implementação, como no caso dos conselhos que regulam o acesso a recursos de fundos específicos (inovação, trabalho e emprego, por exemplo); e dez (34%) poderiam realizar ações no campo da avaliação.

Diante de tais possibilidade de ação, cabe examinar a composição desses conselhos, atentando para a heterogeneidade de atores presentes.

Quadro 7 – Atores estatais e não estatais nos órgãos colegiados de participação social selecionados

Município	Órgãos	Estatais		Não estatais		IES*	Total
		Quant.	%	Quant.	%		
Belo Horizonte	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	9	75	3	25	-	12
	Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor	5	50	5	50	-	10
	Conselho Municipal de Turismo	11	38	18	62	-	29
	Comissão Municipal de Emprego	5	33	10	67	-	15
Campo Grande	Conselho Municipal de Indústria, Comércio e Serviços	12	50	12	50	-	24
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	7	54	6	46	-	13
	Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia	7	47	8	53	-	15
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável	11	52	10	48	-	21
Cuiabá	Conselho Municipal de Desenvolvimento Agrícola	3	38	5	63	-	8
	Conselho Municipal do Trabalho	4	33	8	67	-	12
Florianópolis	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural	3	43	4	57	-	7
	Conselho Municipal de Inovação	8	27	22	73	6**	30
	Conselho Municipal de Turismo	7	33	14	67	-	21
Fortaleza	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	11	100	0	0	-	11
Macapá	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural	-	-	-	-	-	-
Palmas	Conselho de Inovação e Desenvolvimento Econômico	11	50	11	50	-	22
	Conselho Municipal de Economia Solidária	7	50	7	50	-	14
Porto Alegre	Fórum de Governança Local do Turismo	4	10	35	90	-	39
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental	10	36	18	64	-	28
	Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia	9	39	14	61	-	23
	Comitê Municipal de Economia Criativa	17	45	21	55	-	38
	Fórum Permanente de Dirigentes das Instituições de Ensino Superior	1	4	22	96	-	23
	Conselho Municipal de Defesa do Consumidor	7	41	10	59	-	17
Rio de Janeiro	Conselho Municipal de Agricultura e Abastecimento	8	47	9	53	-	17
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Solidário	-	-	-	-	-	-
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural	10	50	10	50	-	20
São Luís	Conselho Municipal de Desenvolvimento	-	-	-	-	-	-
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social	16	52	15	48	-	31
Teresina-Semdec	Conselho Municipal de Turismo	9	50	9	50	-	18
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	6	55	5	45	-	11
	Conselho Municipal de Emprego	5	33	10	67	-	15
Vitória	Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia	9	69	4	31	-	13
<b>Total</b>		<b>232</b>	<b>42</b>	<b>325</b>	<b>58</b>	<b>-</b>	<b>557</b>

Fonte: elaboração.

\*Instituições de Ensino Superior. \*\* A norma não especifica a natureza destas organizações.

O quadro 7 mostra a composição dos atores nos conselhos. Dos 32 órgãos estudados, não foi possível elencar os membros de três: do conselho de Macapá, porque não há normatização disponível; e dos conselhos de Desenvolvimento e de Desenvolvimento Econômico e Solidário do Rio de Janeiro, pois, no primeiro, não há norma que trate do tema e, no segundo, a norma não especifica a composição. Dessa forma, no que segue, trabalharemos com 29 órgãos.

Como vemos, de forma geral, prevalecem os atores societários (58%). De forma específica, tal conformação é encontrada em 16 (55%) conselhos, incluindo todos os de Cuiabá, os de Florianópolis e os de Porto Alegre. A paridade está presente em seis órgãos, e em sete prevalecem os atores estatais. Aqui chama a atenção o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Fortaleza que se tornou 100% estatal com a Lei nº 10.625, de outubro de 2017. Até então, era formado por 14 atores estatais e 8 não estatais (conforme a Lei nº 10.279, de dezembro de 2014).

Para explorar a heterogeneidade de atores, parece pertinente verificar a pluralidade interna dessas duas categorias. Começamos pela composição dos atores estatais. Sendo conselhos relacionados com o desenvolvimento local, seria esperado que uma grande parte dos membros estatais fosse do município. De fato, eles formam 74% do total. Ademais, em cinco órgãos os atores estatais são todos municipais: um de Campo Grande, os dois de Palmas, o de Desenvolvimento Agrícola de Cuiabá e o Fórum das Instituições de Ensino Superior de Porto Alegre.

Podemos, ainda, investigar a pluralidade interna ao grupo de atores estatais municipais, como forma de verificar a intersetorialidade promovida nesses conselhos. Fazendo isso, encontramos 19 diferentes áreas finalísticas (exclusive as secretarias de desenvolvimento) e nove relacionadas a atividades intermediárias, conforme o quadro 8. Percebe-se a interlocução entre diferentes áreas, em conformidade com a diversidade setorial dos conselhos.

Quadro 8 – Áreas da gestão municipal representadas nos órgãos colegiados de participação social selecionados\*

Áreas	Membros	
	Quant.	%
<b>Finalísticas</b>	<b>94</b>	<b>71</b>
Desenvolvimento	22	17
Gestão Urbana	9	7
Educação	8	6
Meio Ambiente	7	5
Saúde	7	5
Trabalho	7	5
Turismo	6	5
Assistência Social	4	3
Cultura	4	3
Intra-estrutura	4	3
Desenvolvimento Rural	3	2
Trânsito/Transporte	3	2
Habitação	2	2
Ciência, tecnologia e inovação	2	2
Economia Solidária	1	1
Esporte	1	1
Indústria e comércio	1	1
Juventude	1	1
Procon	1	1
Segurança	1	1
<b>Intermediárias</b>	<b>39</b>	<b>29</b>
Planejamento	12	9
Finanças/Fazenda	7	5
Governo	6	5
Gabinete	5	4
Procuradoria	4	3
Outros Conselhos	2	2
Administração	1	1
Processamento de dados	1	1
Procon	1	1
<b>Total</b>	<b>133</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria.

\* Oito conselhos não informavam a natureza dos atores: Turismo (BH), Desenvolvimento Rural (FLO), Ciência e Tecnologia e Agricultura e Abastecimento (POA), Desenvolvimento e Desenvolvimento Econômico e Solidário (RJ), bem como, os de Macapá e São Luís.

Além dos atores municipais, os conselhos mobilizavam agentes do executivo federal (11%), prevalecendo bancos e universidades; do executivo estadual (10%), conforme área do conselho, por exemplo: secretarias de turismo, indústria e comércio, ciência e tecnologia etc. Por fim, a participação do legislativo municipal representou 5% do total de membros estaduais dos conselhos, surgindo em diferentes órgãos de participação, como: turismo, defesa do consumidor, desenvolvimento econômico e economia criativa.

No que tange aos atores societários, há uma grande variedade que expressa as especificidades dos conselhos. Ilustrativamente: instituições de ensino superior são atores comuns nos conselhos de ciência e tecnologia e de inovação; o “sistema S” aparece nos conselhos de desenvolvimento econômico, assim como diversos tipos de associações de profissionais, empresas e trabalhadores da indústria, do comércio e dos serviços; os quais formam, também, os conselhos de trabalho/emprego. Por seu turno, empresas e trabalhadores rurais estão presentes nos conselhos de desenvolvimento rural. Já nos de turismo, encontramos toda a pluralidade do setor, em suas agregações representativas: bares e restaurantes, hotéis, agências de viagens etc.

Dessa análise descritiva, percebe-se que esses conselhos são compostos por uma pluralidade de atores, que se manifesta, inclusive, internamente aos grupos estatal e societal. Portanto, torna-se oportuno verificar se tal diversidade dispõe de meios para ver suas preferências impressas nas políticas. Uma *proxy* para isso são as características das regras internas para tomada de decisão. Neste ponto, foram excluídos quatro órgãos por carência de dados: Desenvolvimento Econômico (CG), Desenvolvimento Rural (MA),

Fórum do Turismo (POA) e Desenvolvimento Econômico e Solidário (RJ).

Importante lembrar que 21 (66%) conselhos não disponibilizavam/possuíam regimentos internos. A ausência dessa norma pode indicar duas questões, pelo menos: que esses conselhos não lograram concretizar seu funcionamento; ou, caso contrário, que os processos decisórios não são transparentes. Desse modo, de difícil acompanhamento e controle social. Dos 10 órgãos que possuíam tais normas (e as disponibilizam), apenas um instituía desigualdade entre os membros, o Fórum das Instituições de Ensino Superior de Porto Alegre, que criou categorias de membros aos quais são atribuídas diferentes amplitudes de ação. Nos demais, as normas estabelecem igualdade entre os atores.

Outra maneira de abordar a questão do protagonismo da heterogeneidade de atores nos processos decisórios é observar a forma como o presidente do conselho é escolhido. Isso acontece por meio de eleições em 11 conselhos (39%): em oito deles, o presidente é eleito entre os membros; em dois, entre os atores governamentais; e em um, entre os atores societários. Por outro lado, em 17 conselhos (61%) não há eleição: em dez, o secretário de desenvolvimento assume a presidência; em quatro, a atribuição recai sobre o prefeito; e em três, a decisão cabe ao prefeito.

Por fim, trataremos da previsão de publicização das atividades e decisões dos conselhos, com o objetivo de averiguar seu grau de exposição ao acompanhamento e controle social. No que se refere às sessões de debate e tomada de decisões, dos dez conselhos com regimentos internos acessíveis, metade abordava o grau de abertura: três determinavam reuniões fechadas: o Conselho Municipal do Trabalho (CUI), o de Turismo (FLO) e o de Ciência e Tecnologia (POA); nos outros dois, as sessões deveriam ser abertas: Desenvolvimento Urbano e Ambiental (POA) e Desenvolvimento Rural (RJ). Sobre as deliberações, cinco estabeleciam sua divulgação: Inovação (FLO); Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Ciência e Tecnologia e Fórum das IES (POA), Desenvolvimento Econômico e Social (SL). Nos demais, nada era dito sobre isso.

## **Discussão**

Partimos de um ponto de vista de que as políticas públicas são intervenções que ambicionam uma sorte específica de mudança social. Embora nem sempre seja esse o viés de sua legitimidade, comumente, é o de sua motivação. Por sua vez, o desenvolvimento configura processos de transformação social relacionados à melhoria nas condições de vida. Em tal sentido, o desenvolvimento conformaria impacto esperado frente àquelas iniciativas. Tendo isso em mente, ponderemos sobre o desenho das políticas delineado na seção anterior.

Iniciemos com a questão do direcionamento, ou do foco, como *proxy* da dimensão da *equidade*. Vimos que as políticas de desenvolvimento local produzidas nos municípios estudados indicavam três tipos de foco: em setores de atividade econômica, no tamanho de empresas e em grupos populacionais.

O primeiro se mostrou presente desde as normas estruturantes das secretarias, sendo traduzido em programas e ações. Três setores receberam destaque: turismo, tecnologia/inovação e economia criativa. O turismo pode ser considerado o mais tradicional, relativamente. E, a partir de 2008, o governo federal promoveu esforços para alavancar, qualificar e expandir o setor, incentivando a ação dos municípios (TRENTIN; FRATUCCI, 2011). Os outros dois setores têm sido difundidos nas últimas décadas, na esteira da crescente valorização das ideias para o crescimento econômico (JONES; VOLLARTH, 2015; CORTRIGHT, 2001). Nesse caso, as ideias se consubstanciam em pesquisa e desenvolvimento,

desenvolvimento tecnológico e inovação; tomando a forma, ainda, de “atividades criativas” (GAMA, 2012, p. 163).

Teríamos, então, a produção de esforços alinhados a tendências mais gerais. Tais influências teriam sido endogeneizadas e tomaram a forma de promoção de empresas locais e/ou de incentivo a empreendimentos externos desde que ajustados aos interesses locais. Conforme consta nos critérios de acesso aos parques tecnológicos e demais tipos de aglomerações no campo da tecnologia/inovação, por exemplo.

O segundo foco volta-se ao tamanho das empresas. A centralidade nas de pequeno e médio porte alinha-se à concepção de equidade destacada. Isso porque esses tipos representavam 99% das empresas formais brasileiras em 2013 (SEBRAE, 2013) e empregavam, em 2016, metade dos brasileiros ocupados no setor privado (BÔAS, 2017), tendo um papel importante nas economias locais (SANTINI et al. 2015). Por outro lado, costumam encontrar dificuldades no acesso ao crédito (GÓES, 2017; CARRANÇA, 2018) e ter baixa capacidade de gestão (SANTOS; DOROW; BEUREN, 2016). Assim, no mundo empresarial, seriam as mais vulneráveis.

O terceiro foco, nos grupos populacionais, não foi valorizado nos objetivos das secretarias ou nos programas, mas sobressaiu nas ações. Nesse caso, os beneficiários das políticas eram grupos vulneráveis, principalmente, em virtude da situação de pobreza. Também um tipo de foco com potencial de gerar equidade.

Desse modo, e de forma geral, as políticas públicas voltaram seu olhar para as questões eminentemente locais, ajustando, inclusive, tendências mais amplas aos interesses específicos. Então, em termos de foco, restaria claro o caráter endógeno dessas iniciativas, já que sinalizariam para o incremento da capacidade de agência entre aqueles com maior potencial de ganho relativo, porque menos favorecidos em termos de recursos de poder. Derivando daí o potencial de mudança social (ver Cohen; Franco, 2007; Sen; Kliksberg, 2010).

Por outro lado, ainda neste quesito, chamou atenção que 39% das ações que formavam as políticas de desenvolvimento não ofereciam um objetivo explícito. Tal situação abriria espaço para elucubrações a respeito da escolha dos meios de implementação, assim como da possibilidade de acompanhamento das ações. Com efeito, numa perspectiva de desenho, a possível ausência de objetivos fragilizaria toda a estrutura e as dinâmicas previstas nas e pelas políticas, obscurecendo o impacto social.

No que tange à *sustentabilidade*, verificamos persistente desatenção e imprecisão. Desatenção, pois mesmo sua faceta mais popular, a ambiental, surgiu de forma débil ao longo das normas das secretarias, dos programas e das ações. E todas as menções ao termo, ademais, eram bastante vagas, não sendo possível perceber seu papel no delineamento das políticas. Despontando, assim, como uma palavra sem consequências. Quanto mais, apontando para a carência de uma perspectiva temporal geracional de reprodução de cadeias funcionais relevantes às sociedades. Essa visão não foi apropriada pelas políticas, debilitando a manifestação de uma perspectiva multidimensional de desenvolvimento.

Em relação à manifestação de tal perspectiva, podemos complementar o argumento observando seus campos de atuação. Verificamos uma ênfase recorrente, que se espalhou desde os objetivos das secretarias até as ações, no fomento às atividades produtivas; elemento que demonstrou maior reincidência e coerência em seu desdobramento. Se agregarmos a atenção dada ao campo do

trabalho/emprego, sempre complementar ao primeiro, estamos diante de uma concepção de desenvolvimento que privilegia um viés *economicista*. Reproduzindo, dessa maneira, uma perspectiva tradicional e já reconhecida em suas limitações em produzir ganhos de bem-estar de forma desconcentrada e equânime.

De outro modo, o relevo dado à qualificação profissional se coaduna com a percepção de que as pessoas necessitam ter acesso às oportunidades sociais em um sistema econômico mutante, agindo, assim, sobre as condições de vulnerabilidade. Além do que, se ajustaria ao foco nos setores voltados à inovação, demandantes de novas habilidades. Contudo, não é possível ir além aqui, pois as políticas pouco especificavam as capacidades que seriam treinadas, ou em qual temporalidade estariam operando.

Por fim, sobre a *heterogeneidade* de atores envolvidos nas políticas. Aceitou-se que tal característica estaria relacionada tanto com a manifestação de uma perspectiva multidimensional de desenvolvimento, quanto com a coerência das políticas em relação aos contextos locais; ambas consequências da internalização das demandas, interesses e capacidades sociais. Observando os órgãos de participação colegiados, percebeu-se a existência de uma pluralidade de atores, societais e estatais, com a prevalência dos primeiros. Entre os societais, toda a diversidade de cada área específica; entre os estatais, a interação com as diferentes organizações setoriais.

Avancemos, agora, aos *mecanismos de governança*. Destacaremos três pontos. Em relação às competências dos órgãos colegiados de participação social que orbitam as políticas estudadas, averiguamos que atuavam, principalmente, na formulação e implementação das políticas públicas, sugerindo desconcentração decisória.

Segundo, essa constatação deve ser avaliada à luz dos indícios de centralização de importantes processos desses conselhos no executivo municipal. Em termos de *normatividade*, tal configuração indicaria alguma sorte de limitação para a expressão daquela heterogeneidade nos processos decisórios. De forma relacionada, o terceiro ponto tem a ver com a *consensualidade* e a *gestão mista*, ou seja, com as dinâmicas da tomada de decisão. Iniciemos frisando a questão da transparência das informações gerais sobre os conselhos. Sem um esforço considerável, é muito difícil encontrar *on line* dados básicos como as normas, os membros e a agenda de reuniões. Ainda, as atas das reuniões são artigos raros. Em outras palavras, a estrutura, as dinâmicas e os produtos desses conselhos não estão às claras.

Ademais, de forma mais específica, 66% dos conselhos não disponibilizavam/possuíam regimentos internos, sugerindo falta de transparência nos processos decisórios e/ou inatividade. Ambas as situações têm consequências para as políticas públicas. Do ponto de vista da sociedade, obstaculariza o controle e o acompanhamento social, alimentando a imagem do *Estado caixa-preta*; do ponto de vista do funcionamento dos órgãos de participação, pode reforçar o *status quo* nos processos decisórios; e, de forma relacionada, do ponto de vista das políticas de desenvolvimento, implica em limitações informacionais, de recursos e de capacidades de formulação e implementação, ou seja, de consecução das atribuições do conselho. De toda maneira, isso tudo pode limitar o caráter endógeno das políticas, cujo risco é a alocação de recursos sociais escassos em esforços com baixa capacidade de geração de impacto social em termos de desenvolvimento.

Enfim, o desenho das políticas públicas analisadas nos apontam um quadro de avanços e de permanências. Por um lado, pôde-se verificar a criação de dezenas de iniciativas formuladas localmente,

raras foram as menções a políticas federais ou estaduais; e quando ocorreram, estavam inseridas no quadro mais geral dos programas municipais. Também, os focos das políticas, quando estabelecidos, se mostraram dedicados ao incremento das capacidades de agência de grupos mais vulneráveis. A centralidade das pequenas e médias empresas, por exemplo, sugere a valorização dos recursos e capacidades locais, fomentando-os. E, mesmo o foco nas tendências setoriais da economia, surgiu mobilizando as estruturas existentes e potenciais. Agrega-se a esse quadro a multiplicidade de atores envolvidos nessas políticas, por meio dos conselhos participativos. Com esses elementos, as políticas de desenvolvimento local estudadas manifestaram um caráter propriamente endógeno, conforme a acepção usada aqui.

Por outro lado, as permanências. Elas se manifestaram nos campos de atuação das políticas, fortemente orientados à dimensão econômica do desenvolvimento, naquelas áreas mais atreladas ao crescimento econômico: aumento da capacidade produtiva e qualificação de mão-de-obra. Além disso, nos órgãos de participação, a preponderância numérica dos atores sociais é contrabalanceada com o predomínio dos atores estatais nas posições de presidência. Soma-se a isso, a grande precariedade na disponibilização de informações básicas sobre as atividades dos conselhos, assim como, a falta de transparência nos processos decisórios.

O lugar da sustentabilidade nas políticas de desenvolvimento local não constitui permanência, porque tal reivindicação é recente e o reconhecimento, na forma de ação estatal, moroso e tortuoso (FREY, 2001). Igualmente não pode ser considerado avanço, já que a esporádica aparição da palavra não deixou consequências nas políticas.

Nesse debate, podemos, ainda, expandir a questão atentando para o espaço recebido pela atividade de avaliação entre as políticas analisadas. Ausente nas normas das secretarias, foi a atribuição menos aludida entre as competências dos conselhos, relativamente. Tal configuração revela a negligência em relação às consequências das ações, assim como, às suas formas de funcionamento. Ou seja, toda a atenção é dada à formulação e à implementação, num incentivo à proliferação de iniciativas, sobre as quais, mantida a moldura estabelecida, pouco saberíamos; alimentando, mesmo que inconscientemente, uma lógica predatória dos recursos sociais. Cabe esclarecer que a produção de avaliações não implica em seu uso automático pela gestão (BECHELAINE; CKAGNAZAROFF, 2014). Em nossa discussão, no entanto, isso seria apenas mais uma dificuldade.

### **À guisa de conclusão**

A análise do desenho das políticas públicas de desenvolvimento local propiciou a exploração dos elementos constitutivos dessas iniciativas, como forma de expandir o conhecimento sobre a atuação dos municípios nesse novo campo, bem como, entender o conjunto de disposições que informa os processos de implementação. Hipoteticamente, aceitamos, em linha com a literatura especializada, que as *qualidades intrínsecas* das políticas influenciam sua implementação.

Além disso, a análise do desenho foi flexível para permitir a mobilização de categorias provenientes da literatura em desenvolvimento endógeno. Abrindo espaço para o estudo das políticas à luz de dimensões específicas ao campo de intervenção. Como consequência, seria possível fazer proposições com vistas a melhorar as iniciativas, derivação percebida como inerente à *policy analysis*, pelo menos em sua vertente norte-americana (WILDAVSKY, 2007; BARDACH, 2012; PETERS, 2015).

Em síntese, verificamos avanços no que concerne à priorização de grupos com capacidades de agência cerceadas; também, na previsão da inclusão de uma pluralidade de atores nos processos decisórios. Por outro lado, as políticas expressam uma concepção de desenvolvimento restrita ao crescimento econômico; e há incertezas em relação às possibilidades da heterogeneidade de atores se expressar nas decisões, uma vez que há algum grau de centralização no executivo municipal. A isso se soma a falta de transparência nas informações, o que, por si só, compromete as possibilidades de participação. Fechando o leque de limitações, a sustentabilidade é uma das dimensões mais frágeis, porque indefinida em termos práticos.

## Referências

- ALBURQUERQUE, F. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. **Revista da CEPAL**, n. 82, p. 157-171, 2004.
- ALBURQUERQUE, F.; ZAPATA, T. A importância da estratégia de desenvolvimento local/territorial no Brasil. In: DOWBOR, L.; POCHMANN, M. (Orgs.). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. p. 211-225.
- AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 262-286, jun. 2001.
- ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados - Revista de Ciências Sociais**, n. 53, p.587-620, 2010.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004.
- BARDACH, E. **A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving**. 4 ed. California: Sage, 2012.
- BASTIEN, J. Goal ambiguity and informal discretion in the implementation of public policies: the case of Spanish immigration policy. **International Review of Administrative Sciences**, v. 75, n. 4, p. 665-685, 2009.
- BEHELAINÉ, C.H.O.; CKAGNAZAROFF, I.B. As avaliações vão para a gaveta? Uma revisão teórica dos fatores relacionados ao uso de avaliações de políticas públicas. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 17, n. 2, p.78-93, mai/ago 2014.
- BICHIR, R. M. Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 1, n. 1, p. 49-78, 2016.
- BÓAS, B.V. Pequena empresa emprega 50% das pessoas no setor privado. **Valor Econômico**, Brasil, 19 set. 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/5161284/pequena-empresa-emprega-50-das-pessoas-no-setor-privado>>. Acesso em 23 de mai. 2018.
- BRAGA, T.M. Desenvolvimento local endógeno: entre a competitividade e a cidadania. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, n. 5, p. 23-37, maio 2002.
- BRUIJN, H.A.; HUFEN, H.A.M. The traditional approach to policy instruments. In: PETERS, B.G.; NISPEN, F.K.M. (Orgs). **Public policy instruments**. Evaluating the tools of public administration. Massachusetts: Edward Elgar, 1998. p.11-32.
- BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)/Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Brasília, jun. 1999.
- CARRANÇA, T. Para Fiesp, falta de garantias e juro alto afastam indústrias do BNDES. **Valor Econômico**, Brasil, 18 mai. 2018. Disponível em:< <http://www.valor.com.br/brasil/5534321/para-fiesp-falta-de-garantias-e-juro-alto-afastam-industrias-do-bndes> > Acesso em: 23 mai. 2018.
- COELHO, F. D. Desenvolvimento econômico local no Brasil: as experiências recentes num contexto de descentralização. Santiago: **CEPAL- Projeto Desarrollo económico local y descentralización em America Latina**, 2000.
- COHEN, E.; FRANCO, R. Gestão Social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais? Brasília: Enap, 2007.
- CORTRIGHT, J. New growth theory, technology and learning: A practitioner's guide. **Reviews of Economic Development Literature and Practice**, n. 4, 2001.
- DOCAMPO, M. G. El desarrollo local en el marco de los procesos de globalización. In: DOCAMPO, M. G. (Org.). **Perspectivas teóricas en Desarrollo Local**. La Coruna: Netbiblo, 2007. p. 1-37.
- EVANS, P. **Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
- FARAH, M.F.S. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v.12, n.1, p. 47-71, janeiro-abril 2004.
- FARIA, C.A.P. Introdução. In: FARIA, C.A.P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p.7-18.

FLORIANÓPOLIS (Prefeitura Municipal). Lei Complementar nº 596, de 27 de janeiro de 2017. **Diário Oficial do Município de Florianópolis**, Poder Executivo, Florianópolis, SC, 27 jan. 2017.

FREY, K. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente&Sociedade**, ano IV, n. 9, p. 1-34, set. 2001.

FREY, K. et al. Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 1, p. 9-35, 2017.

GAMA, M.M. Criatividade e desenvolvimento. In: SOUSA, F.L. (Org.). **BNDES 60 anos: perspectivas setoriais**. Rio de Janeiro: BNDES, 2012. v. 2. p. 160-189.

GÓES, F. BNDES estuda dar crédito direto até R\$ 20 milhões. **Valor Econômico**, Brasil, 24 nov. 2017. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/brasil/5204751/bndes-estuda-dar-credito-direto-ate-r-20-milhoes> >. Acesso em: 23 mai. 2018.

GOGGIN, M.L. et al. **Implementation theory and practice: toward a third generation**. Glenview: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education, 1990.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. 3 ed. London: SAGE, 2014.

HOWLETT, M. **Designing public policies**. New York: Routledge, 2011.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JONES, C. I., VOLLARTH, D. **Introdução à Teoria do Crescimento Econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

KERSTENETZKY, C.L. Políticas Sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 4 (104), p. 564-574, outubro-dezembro/2006.

LIMA, L.L.; D'ASCENZI, L. Desenvolvimento: a mudança social desejada. In: LIMA, L.L.; D'ASCENZI, L. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018. p.125-182.

LLORENS, F. A. Desarrollo económico y territorio: Enfoques teóricos relevantes y reflexiones derivadas de la práctica. In: DOCAMPO, Manuel García (Org). **Perspectivas teóricas en Desarrollo Local**. La Coruna: Netbiblo, 2007. p.59-75.

LOTTA, G.S. **Burocracia e implementação de políticas públicas: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015.

LUCIO, M.L. et al. Desenvolvimento, ação pública e transversalidade dos instrumentos de gestão: um olhar sobre o Programa Bolsa Família. In: LIMA, L.L.; RODRIGUES, M.I.A. (Orgs.). **Campo de Públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2017. p. 292-314.

MACHADO, J.A.; GUIM, A.L.S. Descentralização e uniformidade nacional na provisão dos serviços de saúde: o caso do Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 1, p. 37-64, 2017.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as evolution. In: PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. California: University of California Press, 1984. p. 163-180.

MARQUES, E. Prefácio. In: LOTTA, G.S. **Burocracia e implementação de políticas públicas: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. p. 9-13.

OLLAIK, L.G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1943-67, nov./dez. 2011.

PETERS, B.G. **Advanced introduction to public policy**. Massachusetts: Edward Elgar, 2015.

ROURKE, F.E. **Bureaucracy, politics, and public policy**. 2 ed. Boston: Little, Brown and Company, 1976.

SANTINI, S. et al. Fatores de mortalidade em micro e pequenas empresas: um estudo na região central do Rio Grande do Sul. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, v. 8, n. 1, p. 145-169, abr. 2015. Disponível em: <<http://portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/article/view/2121>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

SANTOS, V.; DOROW, D.R.; BEUREN, I.M. PRÁTICAS GERENCIAIS DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Revista Ambiente Contábil**, v. 8, n. 1, p. 153-186, jan./jun. 2016.

SEBRAE. DIEESE. **Anuário do Trabalho na Micro e Pequena Empresa**. São Paulo: Sebrae, 2013. Disponível em: < <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/sp/sebraeaz/pequenos-negocios-em-numeros,12e8794363447510VgnVCM1000004c00210aRCRD> > Acesso em: 23 mai. 2018.

SEN, A.; KLIKSBURG, B. As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia da Letras, 2010.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, jun. 2004.

TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 1, p. 132-139, 2005.

TRENTIN, F.; Fratucci, A. C. Política Nacional de Turismo no Brasil: da Municipalização a Regionalização. **Tourism & Management Studies**, v. 1, p. 839- 48, 2011.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. **Investigaciones regionales**, n. 11, p. 183-210, 2007.

WILDAVSKY, A. **Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis**. 12 ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2007.

WILSON, James. Q. **Bureaucracy: what government agencies do and why they do it**. Nova York: Basic Books, 2000.